

# Propuesta de política de Estado para el sector energético

*Alberto Montoya Martín del Campo*

## 1. Introducción

México se encuentra en un momento crítico de su historia. Después de dos décadas de adopción de una nueva economía política, basada en la reducción del Estado, la disminución del gobierno y el gasto público, la apertura al comercio internacional, la inversión extranjera y la ausencia de políticas activas de desarrollo para la creación de riqueza en la industria, la agricultura y la nueva economía digital, sus consecuencias en ausencia de crecimiento, distribución del ingreso, aumento de desigualdades y pobreza, así como incremento de las deudas interna y externa, plantean cuestiones fundamentales con relación al sector de energía y su contribución al desarrollo nacional.

Las reformas constitucionales, por su propia naturaleza, se convierten en políticas de Estado, que impactan de manera significativa el devenir nacional. La propuesta de modificar los artículos 27 y 28 de la Constitución mexicana tiene implicaciones que rebasan la actual coyuntura. Por ello, es indispensable argumentar con toda rigurosidad las reformas que requiere el país y diseñar con precisión las decisiones de Estado.

Por ello, se plantea lo siguiente:

- Definir los requisitos que debe cumplir toda política de Estado.
- Definir los criterios que se debe exigir a una política de Estado en materia de energía, ante la propuesta de la administración del presidente Vicente Fox de hacer cambios constitucionales en esta materia.

## *Análisis Económico*

- Necesidad de realizar un debate nacional en esta materia, para que las decisiones que se adopten tengan un amplio reconocimiento de la sociedad y se logren los resultados que dichas reformas proponen.

## **2. Requisitos de una política de Estado**

Se requiere una política de Estado en materia de energía, así como para cada una de las dimensiones del desarrollo nacional.

Para que una política sea considerada de Estado, debe cumplir al menos con los siguientes requisitos:

- *Realizar los mandatos constitucionales y tener una base jurídica firme*, que permita la concurrencia, sinergia, vinculación eficaz y suma de capacidades y recursos del conjunto de la sociedad.
- *Tener un diagnóstico realista y objetivo sobre las causas de la problemática y los medios eficaces* para alcanzar las finalidades que se pretenden.
- *Construirse con la participación de la sociedad organizada, los partidos políticos y los tres órdenes de gobierno*, mediante la vinculación práctica de capacidades y saberes expertos, de la experiencia real de los actores productivos y sociales y los saberes institucionales.
- *Definir los objetivos estratégicos en el nivel nacional en el inmediato, corto (un año), mediano (seis años) y largo plazos (25 años o más)* que se pretenden lograr para todos los sectores de la sociedad y para el país como un todo.
- *Establecer con claridad los derechos y obligaciones, así como compromisos*, tanto del sector público, como de la sociedad, en un marco de corresponsabilidad, para alcanzar los objetivos que se pretenden como nación.
- *Fortalecer el marco institucional, legislativo, normativo, programático, presupuestario y de rendición de cuentas*, para la realización de las responsabilidades públicas, la definición de las misiones de las institucio-

nes, la organización en la conducción de los asuntos públicos y la rendición de cuentas transparentes hacia la sociedad.

- *Fortalecer los mecanismos que permitan combinar los recursos requeridos para realizar las tareas.*
- *Responder de manera proactiva a las necesidades del desarrollo nacional y a las amenazas y oportunidades de la realidad internacional.*
- *Incorporar a los tres poderes y los tres niveles de gobierno.*
- *Incorporar de manera real y activa a las organizaciones de la sociedad civil, no como meras aportadoras de consejos o sugerencias sin corresponsabilidad, tanto las directamente involucradas en las actividades productivas y sociales, como las organizaciones sindicales e instituciones productoras del conocimiento científico y tecnológico, empresas y organizaciones de consultoría e ingeniería, así como a los usuarios de los productos y servicios de cada ámbito de la economía.*
- *Estar fundamentada: sus decisiones deben tener un claro fundamento racional y ético y no ser el producto de posiciones particulares, subjetivas y sin claro sentido para el conjunto de la nación, y mucho menos la imposición a la mayoría de la búsqueda de propio provecho para unos cuantos. Su beneficio debe ser para la mayoría y bajo la dirección de la mayoría.*
- *Al ser resultado del trabajo del conjunto de la sociedad, sus objetivos deben medirse por la posición y el logro de objetivos como Estado-nación, y no sólo como desempeño de alguna de sus instituciones o sectores particulares.*
- *Reconocer las relaciones complejas que tiene cada dimensión del desarrollo, con otras dimensiones, a efecto de tomarlas en consideración e incorporarlas en su lógica propia de decisiones. Es decir, debe internalizar, en sus procesos de definición y sus contenidos, la vinculación con lo que constituye su entorno.*
- *Ser factor de cohesión de la fortaleza del Estado-nación, ante las posiciones, intereses y dinámicas de*

las fuerzas económicas de la globalización, que tienen precisamente la lógica contraria, de promover fuerzas centrífugas que disuelvan la cohesión y el tejido productivo, ético y político del Estado-nación.

- *Construirse con el objetivo deliberado de creación de capacidades nacionales* en materia de desarrollo de las personas, empresas, tecnología, ciencia, formación de especialistas y sectores con capacidad de resolver las cuestiones que demanda cada dimensión particular del desarrollo.
- *Reconocer los derechos de los mexicanos que aún no viven, pero que pueden vivir en el futuro*, por lo que deben asegurarse sus derechos a unas condiciones de vida sustentable, de manera responsable, por la actual generación de mexicanos.
- *Respetar el legado de las generaciones anteriores y de esta manera preservar, mantener, enriquecer y desarrollar, el patrimonio, recursos, capacidades y posicionamientos que ellas han entregado* a la generación presente. En particular, se debe respetar los esfuerzos, luchas valerosas, logros concretos y realizaciones de las generaciones que hicieron posible la nacionalización exitosa del petróleo y de la industria eléctrica, que nos han aportado a la actual generación, a la que corresponde una obligación de respetarlas y preservarlas para las generaciones futuras.
- *Contribuir a la autodeterminación de la colectividad nacional, del conjunto del país, del Estado-nación*, como entidad jurídico-política que se ha ido construyendo en la historia con sus esfuerzos, luchas, sacrificios, en una lenta construcción de una identidad y ética propia, en el conjunto de la historia de la humanidad. Por ello, la política de Estado *debe ser fundamento práctico de la soberanía nacional*, entendida como la capacidad de autodeterminación de la comunidad nacional, como la libertad de todos en cuanto comunidad nacional.

### 3. Análisis y reflexión sobre la propuesta gubernamental

A continuación se hace un análisis y una reflexión de la propuesta que ha sido puesta a la consideración de los legisladores, misma que fue debatida de manera adecuada por la opinión pública, a la que se ha destinado una campaña de publicidad, más que de información:

- *Evolución de la capacidad.* La propuesta estima un aumento del 75% de la capacidad efectiva, al pasar de 38 519 mw en 2001 a 63 212 mw en 2011. En esta estimación se incluyen los *Productores Externos de Energía*, pero no el autoabastecimiento y la cogeneración.

Esta estimación tiene dos limitaciones: por un lado, no se define qué proporción de la capacidad sería aportada por las empresas públicas y cuál por las empresas privadas y, por otro, no se incluye el autoabastecimiento y la cogeneración, que son esquemas idóneos para la inversión de la propia industria para satisfacer sus propias necesidades.

Esta indefinición deja a las empresas públicas ante un futuro totalmente incierto, lo que puede implicar su desaparición en el corto o mediano plazos. La propuesta jurídica no establece ningún límite de participación de mercado para inversionistas privados nacionales o extranjeros.

*Adicionalmente, cabe señalar que de la nueva capacidad programada (28 862 mw), ya se tiene en operación o en construcción un total de 8 825 mw, es decir un 30% de la capacidad requerida hasta el año 2011. La reforma es necesaria, pero no existe un peligro inmediato de desabasto que justifique inversiones inmediatas del sector privado.*

- *Fuente energética.* La capacidad de generación para la próxima década se espera que utilice principalmente gas natural o carboeléctricas. No obstante, en la propuesta gubernamental no existe una correspondencia entre la planeación del desarrollo de Pemex y las ne-

cesidades de la industria eléctrica. *Esto debe ser considerado en cualquier hipótesis.*

- *Requerimientos de inversión.* Los requerimientos de inversión se basan en la estimación del incremento significativo de la demanda, pues equivalen a aumentar, en una década, en un 75% la capacidad instalada a lo largo de todo el siglo XX. Sería importante identificar las fuentes de esta demanda, para determinar las formas más adecuadas en que se pueden satisfacer y validar las estimaciones de la demanda, con relación al desempeño real de la economía y en particular de la industria.

Si estas inversiones provienen del ahorro externo, comprometerán aún más la viabilidad financiera general del país, sea que vengan como inversión extranjera directa o como financiamientos.

México debe acudir a su propia fuente de ahorro para solventar estas necesidades, para lo cual se dispone ya de 300 000 millones de pesos en las Afores, cantidad que llegará a 500 000 millones de pesos en 2006.

Adicionalmente, si estas inversiones provinieran del ahorro externo y por las empresas transnacionales, de manera automática se cancelaría la oportunidad de utilizarlas para generar industrias, tecnología, ingeniería y servicios nacionales, con los 230 000 millones de pesos que se destinarían a generación; 130 000 a transmisión; 107 000 a distribución; 86 000 a mantenimiento y otros 9 000 millones de pesos a otras inversiones.

Lo anterior, en virtud de que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) prohíbe expresamente la posibilidad de exigir a las empresas de inversión extranjera mantener determinado nivel de divisas, cumplir con requisitos de exportación, la incorporación de proveedores nacionales, la utilización de ingeniería y desarrollos nacionales y la inversión en tecnología, lo que de manera necesaria cancela la posibilidad de que México desarrolle sus empresas y su mercado interno. De esta manera, un esquema de



*Propuesta de política de Estado para...*

apertura sin proyecto productivo es lesivo a la posibilidad y la necesidad de desarrollo económico nacional. Ello, independientemente de que se agudizarían los problemas de la balanza comercial.

- *Propuesta jurídica.* La propuesta gubernamental es modificar el artículo 27 constitucional, en la que se modificaría la actual legislación, que dice lo siguiente: "... Corresponde exclusivamente a la Nación *generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer* energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieren para dichos fines"; por esta otra, "... Corresponde a la Nación la prestación del *servicio público* de energía eléctrica en los términos que establezca la ley. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares".

En lo que se refiere al artículo 28 constitucional, la reforma es una consecuencia de lo anterior, al cambiar el concepto de "... y generación de energía nuclear; *electricidad y...*"; por "... y generación de energía nuclear; la *prestación del servicio público de energía eléctrica y...*", consideradas como actividades que no constituirán monopolios, las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas.

Este cambio jurídico permitiría la inversión privada, nacional y extranjera, en la generación, conducción, transformación, distribución y abasto. Es decir, se modifica de manera esencial la naturaleza de un monopolio estatal actual, sin que exista en el nivel constitucional una definición de los límites en los que se moverían las inversiones privadas. En el límite, la prestación del servicio público por parte del Estado se puede reducir exclusivamente a un rol normativo.

Esta propuesta tiene varios problemas no resueltos, que no son materia de legislación secundaria, sino que deben ser definiciones constitucionales, toda vez que en el marco del TLCAN este sector quedó reservado, y *la eventual aprobación de este cambio constitucional*

de facto *incorporaría al sector energía en este tratado comercial y de inversión, así como en los 33 tratados comerciales firmados por el país, por lo que se eliminaría de manera unilateral y sin justificación la reserva negociada en el TLCAN.*

1. La propuesta gubernamental no elimina el impuesto a la Comisión Federal de Electricidad por Aprovechamientos, que equivale al 9% de sus activos (estimados en 500 000 millones de pesos por la SHCP), y que anualmente representa 45 000 millones de pesos, con los cuales la Comisión Federal de Electricidad (CFE) *otorga subsidios* diversos a los consumidores.

*Ante la propuesta gubernamental de presupuesto para 2004, de desaparecer instituciones que su construcción requirió más de una generación y que el actual gobierno además considera innecesarias (en abierta contradicción con las necesidades reales de una nación que requiere ser competitiva en la economía global), es evidente que es imposible sustituir este impuesto del 9% que actualmente tiene la CFE.*

Si la intención gubernamental es que la CFE siga existiendo y que sea una entre otras opciones de oferta eléctrica en el país, sólo tiene dos opciones: 1) eliminar el impuesto del 9% de "Aprovechamientos" a la CFE; o 2) imponer a las inversiones privadas, nacionales y extranjeras, un impuesto del 9% sobre sus activos. Si no lo hace, es evidente que no se tendría un campo real de competencia para la empresa pública, pues es imposible que pueda ofrecer sus tarifas al mismo precio que las inversiones privadas y, por otra parte, es evidente que no tendrá disponible recursos para inversión.

Ambas cuestiones se ven como imposibles: por un lado, no se puede eliminar el impuesto al 9% para la CFE, por las razones muy conocidas de crisis fiscal sistémica de la economía mexicana y, por otro, es imposible querer atraer inversiones y espe-



rar que sean rentables y competitivas, si se les impone un impuesto del 9% a sus activos.

Por lo tanto, la propuesta gubernamental, en la práctica, significa la inevitable pérdida de rentabilidad, de manera creciente, de las empresas públicas, y la formación de un mercado, dominado por inversiones extranjeras, que sustituirían como monopolio u oligopolio privado y extranjero lo que actualmente constituye un monopolio estatal.

Con ello se repetiría de manera necesaria el ciclo de decisiones que condujo a la privatización de la banca, a la asunción de las pérdidas por 1 millón de millones de pesos que actualmente representan los pasivos del rescate bancario, por parte de la actual y siguiente generación de mexicanos y, por otro lado, la privatización de las ganancias y utilidades.

2. Las empresas estatales son empresas rentables, que pueden y deben ser fortalecidas. Es falso que la única opción para dar respuesta adecuada a las necesidades de electricidad, en abasto, calidad y precio, sea mediante la incorporación de empresas privadas, que necesariamente serían extranjeras.

De hecho, entre las mayores empresas eléctricas del mundo se encuentran las empresas estatales de Francia, Italia y Rusia. Los problemas generados con las inversiones privadas en California, Argentina o República Dominicana, han sido ampliamente documentados. Si no se tiene una capacidad real bajo control nacional, es claro que prevalecerán estos intereses, no obstante las propuestas de fortalecer la legislación secundaria y el ámbito institucional.

Cuando se presentan problemas de fijación de tarifas y de realizar inversiones, las empresas extranjeras han acudido al expediente de limitar inversiones (California), suspender el servicio o acudir a los organismos financieros internacionales, para la autorización de las tarifas (Argentina), o para obligar a los gobiernos a cubrir con recursos pú-

blicos el diferencial de la tarifa que no pueden pagar los sectores más pobres de la población (República Dominicana).

Para México este escenario de intervención de otros intereses es inaceptable, dado el frágil equilibrio económico, social y político del país, así como la perspectiva, que se prolonga hacia el futuro, de tasas excesivamente bajas de crecimiento, que por cierto no se explican en lo absoluto por carencia de oferta de electricidad. ¿Por qué México debe adoptar decisiones que necesariamente se traducen en pérdida de autodeterminación?

3. Es falso que de un proceso de privatización, en el caso de México privatización del mercado, se siga una reducción de las tarifas, un aumento de las inversiones y una mayor eficiencia. No existe ninguna evidencia en el mundo que permita sustentar estas afirmaciones como axioma irrefutable.
4. El aumento de la competitividad de la economía nacional, de la rentabilidad y competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas y la generación de empleos, mejores ingresos y aumento del mercado interno, son resultado de otras decisiones de economía política y de política económica, que en México no se han tomado, y de ninguna manera de la autorización de inversiones extranjeras en el campo de energía.

El actual gobierno no tiene política industrial, no tiene política de aumento de la productividad del trabajo, no tiene una política tecnológica vinculada a la política industrial, ni tiene una política de utilización del mercado del sector público y de inversiones de las empresas estatales en el campo de energía, como motores del desarrollo interno.

Un cambio constitucional que propone el gobierno inevitablemente conduciría a la imposibilidad real aun de pensar en estas cuestiones, y de impulsar cambios que marquen un punto de in-

flexión hacia un verdadero desarrollo de la competitividad nacional.

#### **4. Propuesta de criterios que deben exigirse a una política de Estado en materia de energía, ante la propuesta gubernamental de hacer cambios constitucionales**

Ante la propuesta gubernamental y la exigencia de los organismos financieros internacionales, hecha a nombre de las potencias económicas, de modificar la Constitución mexicana, para dejar paulatinamente el control de todo el sector energético en manos de oligopolios extranjeros, lo que es contrario al interés nacional y conlleva graves riesgos para la nación, es indispensable posicionar todos los esfuerzos de la sociedad mexicana para dar cumplimiento estricto a los criterios antes enunciados e impedir una mayor pérdida de soberanía y profundización de la dependencia económica.

No hacerlo sería irresponsable y conduciría, de manera inevitable, a la pérdida de libertades económicas, y por lo tanto políticas, de los mexicanos. Por ello, es de suma importancia tener criterios claros que deben ser exigidos a quienes, en nombre de los mexicanos, tienen un poder delegado por la ciudadanía, un poder que no les es propio, sino sólo otorgado para que se tomen decisiones en beneficio real de la mayoría de los mexicanos.

Por eso se argumenta en favor de las siguientes tesis con relación a una política de Estado en materia de energía:

- El actual estatuto jurídico constitucional no debe ser modificado. Hacerlo para permitir la inversión extranjera, bajo las actuales condiciones de la nación, es una acción contraria al interés nacional, pues no se dispone de los elementos y requisitos enunciados con anterioridad para una política de Estado.
- Las decisiones que hayan sido adoptadas por las autoridades responsables de la gestión de las empresas paraestatales que no estén apegadas al marco constitucional y, por tanto, que sean contrarias a la ley, deben ser canceladas de inmediato. Tal es el caso de los contratos de servicios múltiples sobre los que la Su-

prema Corte ya ha dictaminado que son contrarios a la ley y además a los intereses de la mayoría de los mexicanos.

- La política de Estado en materia de energía debe formar parte de una política industrial de Estado, orientada a la competitividad nacional. Se debe definir una política de desarrollo industrial nacional, impulsada por las empresas del Estado, mediante la promoción, por ley, de las cadenas nacionales de proveeduría de las mismas.

Dicha política industrial está ausente de la planeación nacional, y no se dispone de un programa sectorial de política industrial, a pesar de tener firmados tratados de libre comercio con 33 naciones. El gobierno mexicano no ha establecido una firme política de construcción de la competitividad nacional, y México es una de las naciones menos competitivas del mundo.

- Es necesario hacer modificaciones en el marco institucional que regula las empresas paraestatales, a efecto de:
  - 1) tener un mayor control democrático externo de sus objetivos estratégicos de largo plazo;
  - 2) otorgar autonomía real de gestión a sus estructuras de dirección y operación;
  - 3) hacer una planeación conjunta del sector eléctrico, petrolero y petroquímico, que actualmente no está integrada;
  - 4) que la planeación estratégica de estas empresas considere, de manera orgánica, la participación de un Consejo Federal de Planeación Energética, en el que estén representadas las entidades federativas, que puede ser un Consejo Especializado de un Consejo Económico y Social de Estado;
  - 5) explorar nuevas fuentes de ingreso para la industria eléctrica, en particular, la capacidad tecnológica ya demostrada, de prestar servicios de telecomunicaciones vía la red de distribución eléctrica, en el marco de modificaciones al estatuto de las empre-

sas nacionales que prestan estos servicios, para que puedan incorporarse al mercado de contenidos;

- 6) someter a las empresas públicas al régimen normal tributario que debe cumplir toda empresa;
- 7) transparentar lo que constituye la renta y el usufructo de bienes nacionales, como contribución particular al erario público;
- 8) financiar las inversiones con el ahorro nacional, en particular el ahorro en el largo plazo de los trabajadores que ya está disponible, mediante mecanismos que garanticen su adecuada utilización y aportación de rendimientos a sus propietarios, evitando endeudamientos externos;
- 9) incorporar la representación de la ciudadanía y usuarios, en el nivel nacional, regional y local, en la fijación de las tarifas y precios del sector;
- 10) transparentar la operación, gestión y resultados de sus operaciones;
- 11) establecer una política sistemática de aumento de la productividad de la empresa y de todos los factores de la producción.

- Las empresas paraestatales deben garantizar el suministro suficiente en términos de *abasto, calidad, oportunidad y precio competitivo*, que requiere la industria nacional y el conjunto de la sociedad, haciendo transparentes los subsidios por parte del fisco federal y no por las empresas eléctricas, como es el caso actual.
- Se debe establecer un porcentaje creciente para destinar una proporción de la renta de los recursos no renovables de la nación hacia la inversión en otros sectores económicos que no dependen de los recursos naturales, en particular hacia los sectores de alta tecnología, en lugar de utilizarlos como en el presente para el pago de deudas y gasto corriente del gobierno federal.
- Se tiene que obligar a las empresas paraestatales a invertir en investigación y desarrollo científico y tecnológico el mismo porcentaje que en promedio dedica la



industria en el nivel mundial para estos propósitos. Lo anterior, en vinculación exclusiva con instituciones y empresas nacionales, las que en su caso podrán establecer los vínculos con socios tecnológicos de otros países, para propiciar un proceso de aprendizaje en las empresas e instituciones nacionales.

- Es necesario establecer una política de desarrollo industrial de largo plazo, con apoyo en el sector energético, entre otras, para las siguientes industrias y servicios:
  - ingeniería de diseño, proceso, control, financiera,
  - servicios especializados de consultoría,
  - bases de datos especializados del sector,
  - electrónica,
  - equipos y bienes de capital,
  - programación y sistemas,
  - telecomunicaciones especializadas,
  - fertilizantes,
  - aceros especiales,
  - servicios de análisis e información satelital,
  - equipos marinos,
  - equipos de transporte,
  - prospección y análisis de suelos,
  - embarcaciones especializadas y construcción de buques,
  - construcción de obra civil,
  - maquinaria, equipo y servicios de perforación,
  - plataformas marítimas,
  - tubería de distintas dimensiones y características,
  - válvulas,
  - sistemas de medición y control,
  - sistemas SCADA.
- Para lo anterior, las empresas paraestatales deben dar cumplimiento a lo establecido en la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa; en lo que se refiere a compras guber-

namentales; específicamente, deben dedicar al menos un 35% de sus compras de bienes y contratación de servicios a estas empresas.

- El reglamento de dicha ley debe considerar que para la clasificación del tamaño de las empresas, en los casos en que éstas sean subsidiarias o cuenten con propiedad extranjera, se deberá considerar el valor conjunto, volumen de ventas o número de trabajadores, que dichas empresas tengan en el nivel mundial.
- El régimen fiscal de las empresas paraestatales debe ser revisado de manera congruente para el logro de los propósitos anteriores.
- Se debe invertir de manera sistemática y creciente en el desarrollo de nuevas fuentes de energía y en tecnologías para su producción.

## **5. Conclusión**

La participación de todos los mexicanos en la construcción, la vigilancia y la realización de una política de Estado en materia de energía, es una responsabilidad insoslayable. Es indispensable actuar en este momento, cuando las presiones externas, en particular de los Estados Unidos en esta materia, se hacen patentes en cada momento. Es deber del gobierno mexicano, elegido para servir a los mexicanos, velar por sus intereses. Es deber de cada mexicano participar desde su propia responsabilidad para velar por los intereses del conjunto. Ninguna decisión de un poder delegado por los ciudadanos debe avasallar sus intereses. Los mexicanos tenemos el derecho a la libertad y al desarrollo, lo que debe prevalecer sobre los intereses de los menos y de las empresas extranjeras. ✍